

فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی
سال سوم، شماره ۱۱، پاییز ۱۳۹۴، صفحات ۶۲-۳۷

نقش و کارکرد شورای سیاست پولی در سایه

ایلناز ابراهیمی

استادیار پژوهشکده پولی و بانکی، گروه پول و ارز (نویسنده مسئول)

ilnazebrahimi@yahoo.com

مریم همتی

کارشناس ارشد پژوهشکده پولی و بانکی، گروه پول و ارز

hematy.maryam@yahoo.com

شورای سیاست پولی در سایه، نهاد مستقلی متشکل از خبرگان حوزه پولی است که به ارزیابی سیاست‌های بانک مرکزی پرداخته و پیشنهادهایی در رابطه با تغییر مناسب سیاست‌ها برای دستیابی به اهداف آن ارائه می‌دهد. این شورا می‌تواند حلقه ارتباطی صاحب‌نظران با سیاستگذار بوده و با اطلاع‌رسانی در خصوص سیاست‌های اتخاذ شده توسط نهادهای پولی و مالی و بررسی نقاط قوت و ضعف آن‌ها، موجبات تعامل و پاسخگویی بهتر سیاستگذاران با جامعه را فراهم آورد. این مقاله به محدودیت‌های شورای پول و اعتبار به‌عنوان یکی از ارکان مهم بانک مرکزی می‌پردازد و با ذکر مزیت‌های شورای در سایه، به‌نحوه تعامل و نقش آن در بهبود سیاستگذاری‌ها اشاره می‌کند. همچنین، ابعاد مختلف تشکیل شورای سیاست پولی در سایه شامل اهداف، کارکردها، ترکیب اعضا، تواتر برگزاری جلسات و اطلاع‌رسانی و نحوه تعامل آن با رسانه‌ها از موضوعات مورد بررسی در این مقاله است. از مهم‌ترین کارکردهای تشکیل چنین شورایی می‌توان به ارتقای سطح کیفی تصمیمات پولی با بهره‌گیری از تحلیل‌های تخصصی اشاره کرد. مهم‌ترین چالش حال حاضر تشکیل شورا، استقلال مالی و ادامه حیات مستقل آن از مقامات پولی و مالی است که با توجه به تأمین مالی بسیاری از مراکز علمی و تحقیقاتی با استفاده از منابع عمومی، مشکل به‌نظر می‌رسد.

طبقه‌بندی JEL: E52, E58, E61

واژه‌های کلیدی: شورای سیاست پولی در سایه، سیاست ارتباطی، پاسخگویی، شورای پول و اعتبار.

۱. مقدمه

یکی از اصول اولیه موفقیت در اجرای سیاست‌های پولی، اعتماد و اطمینان مردم و اهل فن به این سیاست‌ها است و این اطمینان و اعتماد به‌طور خاص حاصل ارائه اطلاعات، تعامل و پاسخگویی بانک مرکزی در خصوص سیاست‌های مختلف اعمال‌شده در اقتصاد به عموم مردم و صاحب‌نظران می‌باشد. البته در اکثر مواقع، تصمیم‌گیری در خصوص سیاست‌های پولی و اعمال آن بر عهده متخصصین آن حوزه بوده و توضیح و تبیین آن برای عامه مردم کار چندان ساده‌ای نیست. در بسیاری از کشورها مردم با وظایف و به‌ویژه حیطه اختیارات بانک مرکزی و اثرگذاری آن بر وضعیت اقتصادی و معیشت آن‌ها آشنایی ندارند که ایران نیز از این موضوع مستثنا نیست. با این حال در برخی از مواقع، بعضی از اتفاقات اقتصادی توجه مخاطبین را به سیاست‌های اقتصادی از جمله سیاست‌های بانک مرکزی جلب می‌کند که سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ از جمله این سال‌ها بوده است، چرا که در نیمه نخست سال ۱۳۹۲ نرخ تورم نقطه‌به‌نقطه ماهیانه بالاتر از ۴۰ درصد و متوسط نرخ تورم این سال بالاتر از ۳۰ درصد بود. در پی این تورم، مطبوعات و رسانه‌ها در جهت یافتن مسئول آن، علاوه بر بحث تحریم‌ها و سیاست‌های دولت، سیاستگذاری‌های بانک مرکزی را نیز در این مهم دخیل دانستند.

به‌نظر می‌رسد حلقه مفقوده این زنجیره، وجود نهاد مستقلی است که نخست؛ دلیل تورم و نهادهای دخیل در ایجاد آن را شناسایی کند. دوم؛ سهم هر یک از این نهادها، به‌ویژه بانک مرکزی به‌عنوان متولی کنترل تورم را در میزان آن مشخص کرده و سوم؛ راهکارهای مربوط به کنترل و مهار تورم را به‌عنوان یک ناظر بیرونی پیشنهاد دهد.

چنین ناظری می‌تواند با رصد سیاست‌های پولی، نقاط قوت و ضعف آن را شناسایی کند و نقشه راهی برای بانک مرکزی برای دستیابی به هدف کنترل تورم و سایر اهداف تعیین‌شده برای آن همچون کمک به ثبات در بازار ارز و سایر دارایی‌ها یا کمک به رشد اقتصادی ترسیم نماید که این نقشه جنبه تحمیلی نداشته و وجه علمی آن بر وجه سیاسی‌اش غلبه داشته باشد. چنین نهادی می‌تواند با ارتباط مستقیم با مردم از طریق مطبوعات و رسانه‌ها و آگاهی دادن به عامه مردم فارغ از محدودیت‌های سیاسی و عملیاتی که بانک‌های مرکزی در چنین کاری با آن مواجهند، نه تنها جایگاه سیاست‌های پولی در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی را برای عموم مردم

مشخص کند، بلکه با شناسایی سایر عوامل اثرگذار بر حوزه‌های اقتصادی که بانک مرکزی بنا بر وظایف خود مسئول مداخله در آن‌ها است، در تعدیل و منطقی شدن انتظارات از بدنه کارشناسی و اجرایی بانک سهم داشته باشد. این نهاد در بیشتر کشورهای مطرح در این زمینه تحت عنوان شورای سیاست‌گذاری یا سیاست پولی در سایه^۱ مطرح و شناخته شده است.

نخستین کشوری که چنین نهادی در آن شکل گرفت ایالات متحده آمریکا بود که در دهه ۱۹۷۰ شورایی متشکل از صاحب‌نظران سیاست پولی در آن ایجاد شد. هدف اصلی این شورا، ارزیابی تصمیمات و اعمال سیاستی شورای بازار باز فدرال رزرو (FOMC)^۲ بود. این نوشتار ضمن مطالعه مزایا و منافع تشکیل شوراهای سیاست پولی در سایه، به بررسی تجارب کشورهای منتخب در رابطه با تشکیل و عملکرد این شوراها می‌پردازد. هدف از مطالعه تجارب جهانی در زمینه تشکیل شوراهای سیاست پولی در سایه آن است که ابعاد مختلفی شامل اهداف و کارکردهای شورای در سایه، ویژگی اعضای شورا و همچنین کانال‌های اطلاع‌رسانی و نحوه تعامل با مردم مشخص گردد.

این نوشتار از ۷ بخش تشکیل شده است. پس از مقدمه، در بخش دوم مزایای شوراهای سیاست پولی در سایه مورد مطالعه قرار می‌گیرد. در بخش سوم، تجارب ایالات متحده آمریکا، کانادا، انگلستان و اتحادیه اروپا در رابطه با تشکیل شوراهای در سایه بررسی می‌شود. در بخش چهارم ضمن آسیب‌شناسی ساختار فعلی شورای پول و اعتبار، نقش شورای سیاست پولی در سایه در رفع برخی از این چالش‌ها و در نتیجه کارایی سیاست‌های پولی مورد مطالعه قرار می‌گیرد. در بخش پنجم جوانب و ابعاد مختلف تشکیل شورای در سایه در اقتصاد ایران مورد بحث قرار می‌گیرد و در دو بخش پایانی نوشتار نیز ضمن شناسایی چالش‌های تشکیل چنین شورایی، به ارائه پیشنهادات و راهکارهای سیاستی در این خصوص پرداخته می‌شود.

1. Shadow Monetary Policy Committee
2. Federal Reserve's Open Market Committee

۲. مزایای شوراهای سیاست پولی در سایه

اخیراً شوراهای سیاست پولی در سایه در کشورهایی نظیر انگلستان، استرالیا و منطقه یورو نظرات مستقل خود را در رابطه با سیاست‌های پولی مناسب بیان می‌کنند. حضور این شوراها می‌تواند در ارائه اطلاعات به عموم مردم در خصوص تحلیل وضعیت اقتصادی و اثرات سیاست‌های جاری بانک مرکزی نقش به‌سزایی داشته باشد. این شوراها همچنین می‌توانند نهاد سیاستگذار پولی را از نقطه‌نظرات علمی خود در رابطه با سیاست‌های مناسب پولی مطلع سازند و از این طریق نقش فعالی در اتخاذ سیاست‌های کارا ایفا نمایند.

وجود این شوراها و اعلام نظرات اعضا در رابطه با سیاست‌های اتخاذ شده به شکل مستمر، می‌تواند در بهبود سیاست‌های ارتباطی بانک مرکزی با فعالان اقتصادی در راستای توضیح دلایل و منطق سیاستگذاری‌ها مؤثر باشد. به عبارت دیگر، انتشار بیانیه‌های سیاستی شورای در سایه باعث می‌شود تا میزان تعامل و شفافیت نهاد سیاستگذار پولی-بانک مرکزی- ارتقا یابد. در ادامه، راجع به هر یک از این مزایا توضیحات بیشتری ارائه خواهد شد.

۲-۱. بهبود سیاست‌های ارتباطی بانک مرکزی

در طول دو دهه گذشته، اطلاع‌رسانی به جنبه مهمی از سیاستگذاری پولی تبدیل شده است به نحوی که اهمیت آن روز به روز در حال افزایش است. در حال حاضر این اجماع در میان اقتصاددانان پولی وجود دارد که اطلاع‌رسانی مناسب در رابطه با اقدامات و سیاست‌های بانک مرکزی، در کاهش نااطمینانی -که کارگزاران اقتصادی با آن مواجه هستند- ضروری است.

سیاست پولی موفق تنها به معنای کنترل مؤثر بر ابزار سیاست پولی نیست بلکه شکل‌دهی انتظارات کارگزاران در مورد تحولات آینده متغیرهای کلیدی اقتصاد، نقش مؤثری در کارایی سیاست پولی برعهده دارد. نقش شوراهای سیاست پولی در سایه در بهبود سیاست‌های ارتباطی بانک مرکزی از دو دیدگاه قابل بررسی است:

- تعامل بهتر مقام سیاستگذار پولی با عموم مردم و فعالان بازارهای مالی

- تقویت ارتباط و تعامل مقامات پولی با جامعه دانشگاهی و متخصصین مستقل حوزه‌های

پولی و بانکی

بررسی‌های انجام‌شده در خصوص نحوه تعامل و اطلاع‌رسانی شوراهای در سایه حاکی از آن است که رسانه‌ها به‌ویژه رسانه‌های اقتصادی مسئول انتشار آرا و نظرات شورا در رابطه با سیاست‌های پولی هستند. جمع‌بندی نظرات اعضا در قالب پیشنهاد شورا به سیاستگذار پولی به‌طور مرتب در درگاه الکترونیکی این رسانه‌ها منتشر می‌شود. مقالات تحلیلی-سیاستی و اظهارنظرهای اعضای شورای در سایه در رسانه‌های جمعی در رابطه با وضعیت اقتصاد، چشم‌انداز متغیرهای کلیدی و همچنین سیاست‌های مناسب پولی می‌تواند در ارتقای درک عموم از شرایط جاری و چشم‌انداز آتی اقتصاد و در نتیجه شکل‌گیری انتظارات آن‌ها مثرتر باشد. البته آنچه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، سادگی و قابل فهم بودن پیام‌های ارسالی از سوی این شورا به مردم است. پیچیدگی و مبهم بودن اطلاعات باعث بدفهمی عموم و تحریف تصویر واقعی شرایط اقتصادی در اذهان عمومی می‌شود. از سوی دیگر وجود شوراهای در سایه می‌تواند موجب تقویت ارتباط مقامات پولی با جامعه دانشگاهی و متخصصین حوزه‌های پولی شود. این ارتباط بیشتر با صاحب‌نظران اقتصادی، می‌تواند در اتخاذ سیاست‌های مناسب و به‌هنگام پولی، فارغ از ملاحظات سیاسی نقش به‌سزایی داشته باشد. همچنین تعامل مقام پولی با جامعه دانشگاهی می‌تواند در بهبود سیاست‌های ارتباطی با عموم مردم نیز کارگشا باشد.

۲-۲. ترغیب مقام سیاستگذار پولی در رابطه با تبیین منطق اعمال سیاست‌ها

شوراهای در سایه از طریق ارائه اطلاعات و اظهارنظر راجع به سیاست‌های اتخاذ شده و سیاست‌های بهینه پولی می‌توانند در افزایش تعاملات و سطح پاسخگویی مقام سیاستگذار نقش به‌سزایی داشته باشند. شورای در سایه به‌مثابه یک ناظر بیرونی قادر است تا از طریق تعامل با فعالان اقتصادی، مقام سیاستگذار را به ارائه توضیحات در رابطه با منطق تصمیم‌گیری‌ها ترغیب نماید.

۲-۳. ارتقای سطح کیفی تصمیمات پولی با بهره‌گیری از تحلیل‌های علمی اعضای شورای در سایه

با توجه به این که ترکیب و ساختار شوراهای سیاست پولی در سایه به‌نحوی است که اقتصاددانان مستقل برجسته‌ای از جامعه دانشگاهی و مؤسسات تحقیقاتی را در بر دارد، می‌تواند به‌عنوان بازوی علمی مقام پولی به ایفای نقش پردازد. ساختار فعلی شورای پول و اعتبار

(به‌عنوان یکی از ارکان مهم سیاست‌گذاری پولی در اقتصاد ایران) به‌نحوی است که بیشتر اعضای شورا از مقامات دولتی هستند. با توجه به تورش ترکیب اعضا به سمت دولت، تصمیمات سیاست پولی از ملاحظات بودجه‌ای مصون نخواهد بود. در این شرایط وجود یک شورای در سایه متشکل از دانشگاهیان و متخصصین حوزه‌های پولی و صاحب‌نظران سایر حوزه‌های مرتبط می‌تواند در اتخاذ تصمیمات مناسب سیاست پولی و به دور از ملاحظات سیاسی نقش به‌سزایی داشته باشد.

۳. بررسی تجربه کشورها در تشکیل شورای سیاست پولی در سایه

با توجه به مزایای تشکیل شوراهای سیاست پولی در سایه، چنین شوراهایی در برخی از کشورها و با هدف ارائه توصیه‌های سیاستی در خصوص اعمال سیاست‌های پولی مختلف و بررسی مزایا و معایب برخی از سیاست‌های اتخاذشده و هشدار در مورد مسائل پیرامون بانک مرکزی و پیشنهاد در خصوص مناسب‌ترین اقدامات سیاستی ممکن به سیاستگذار تشکیل شده‌اند. در این بخش ساختار منتخبی از شوراهای سیاست پولی در سایه در کشورهای ایالات متحده آمریکا، کانادا، انگلستان و اتحادیه اروپا بررسی می‌شود.

۳-۱. شورای بازار باز در سایه ایالات متحده آمریکا

شورای بازار باز در سایه (SOMC)^۱ در سال ۱۹۷۳ توسط پروفسور کارل برونر^۲ از دانشگاه روچستر و پروفسور آلن ملتزر^۳ از دانشگاه کارنگی-ملون در ایالات متحده آمریکا پایه‌گذاری شد. این شورا به موازات شورای بازار باز فدرال رزرو (FOMC) شکل گرفت و نهاد مستقلی است که اعضای آن از مؤسسات دانشگاهی و بخش خصوصی انتخاب شده و گرد هم آمده‌اند. در ابتدای تشکیل این شورا، هدف اصلی آن ارزیابی تصمیمات و اعمال سیاستی شورای بازار باز فدرال رزرو بود. طی سال‌های بعد، حیطه بررسی و اعلام‌نظرهای این شورا گسترش یافت و اکنون طیف وسیعی از مسائل از سیاست‌های پولی و مالی گرفته تا مباحث مرتبط با تجارت بین‌الملل و سیاست‌های مالیاتی را در بر می‌گیرد. رسالت این شورا این است که مباحث و

1. Shadow Open Market Committee

2. Karl Brunner

3. Allan Meltzer

گفتمان سیاستی را بین سیاستگذاران، اصحاب رسانه و عموم مردم ارتقا دهد با این امید که تصمیمات سیاستی مناسب‌تر و عاقلانه‌تری اتخاذ شود.

از سال ۱۹۷۳، جلسات شورا برای بررسی سیاست‌های اقتصادی به‌طور مرتب برگزار شده است. در هر نشست، اعضای شورا، مقالات و تحلیل‌های مختلفی در رابطه با دامنه‌ای از موضوعات و مسائل سیاست‌های کلان اقتصادی ارائه می‌نمایند. شورا پس از بررسی و تعامل نظر در رابطه با مباحث و مقالات مطرح‌شده، یک بیانیه سیاستی تهیه و منتشر می‌کند که مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی مدنظر آن را منعکس می‌سازد. هر یک از این انتشارات را می‌توان در بخش تعاملی آرشیو شورا در درگاه‌آن^۱ مشاهده کرد. دیدگاه‌ها و نقطه‌نظرات ارائه‌شده توسط این کمیته مختص به خود بوده و لزوماً دیدگاه‌های مؤسساتی که اعضا به آن وابستگی دارند را منعکس نمی‌کند.

۲-۳. شورای سیاست پولی کانادا

در سال ۲۰۰۲، مؤسسه تحقیقاتی سی دی هووی^۲، شورای سیاست پولی (MPC)^۳ را متشکل از اقتصاددانان صاحب‌نظر و دانشگاهی ایجاد کرد. هدف از تشکیل این شورا این بود که به‌طور مرتب ارزیابی‌های مستقلی از سیاست پولی مناسب در راستای تحقق هدف تورم ۲ درصدی- را به بانک مرکزی کانادا، فعالان بازارهای مالی و مفسرین سیاست‌های اقتصادی ارائه دهد. این شورا در حال حاضر دارای ۱۲ عضو است و رئیس مؤسسه سی دی هووی ریاست این شورا را برعهده دارد. اعضای این شورا از اقتصاددانان برجسته در حوزه‌های پولی و بازارهای مالی هستند. به‌طور معمول، جلسات شورا ۵ روز قبل از اعلام نرخ بهره توسط بانک مرکزی کانادا تشکیل می‌شود^۴ و در این جلسات، اعضا در رابطه با تغییرات نرخ بهره شبانه (نرخ‌خی که با آن بانک مرکزی شرایط پولی را تحت‌تأثیر قرار می‌دهد) اعلام‌نظر می‌کنند. همچنین این شورا

1. <http://shadowfed.org/>

2. C.D. Howe Institute

مؤسسه سی دی هووی یک مؤسسه تحقیقاتی مستقل و غیرانتفاعی است. مأموریت این مؤسسه افزایش استانداردهای زندگی به‌واسطه ترویج سیاست‌های اقتصادی مناسب است.

3. Monetary Policy Council

۴. بانک مرکزی کانادا هر ۶ هفته یک‌بار نرخ بهره را اعلام می‌کند.

توصیه‌هایی را نیز در مورد مسیر نرخ بهره برای سال آتی ارائه می‌دهد. توصیه‌های شورا به همراه آرای اعضا در روز برگزاری جلسات در درگاه مؤسسه سی دی هووی قرار می‌گیرد.^۱

۳-۳. شورای سیاست پولی در سایه انگلستان

شورای سیاست پولی در سایه (SMPC)^۲ متشکل از گروهی از اقتصاددانان مستقل است که از ژوئیه ۱۹۹۷^۳ هر فصل یک‌بار در مؤسسه امور اقتصادی (IEA)^۴ دور هم جمع می‌شوند تا بر تصمیمات شورای سیاست پولی بانک مرکزی انگلستان در رابطه با نرخ بهره نظارت نمایند و همچنین توصیه‌های خود را در مورد نرخ سیاستی به این شورا ارائه دهند. علاوه بر این، هر ماه یک نظرسنجی اینترنتی از اعضا جمع‌آوری می‌شود و در قالب گزارش‌های ماهانه توسط IEA منتشر می‌شود. این گزارش حاوی آراء، نظرات و توصیه‌های اعضای شورا در رابطه با نرخ ابزار سیاست پولی در ماه آتی است. معمولاً این نظرسنجی در آخر ماه برای تحولات نرخ ابزار در ماه آتی جمع‌آوری می‌شود. هر یک از این گزارش‌ها شامل یک جمع‌بندی و ارائه توصیه‌ها و راهکارهای سیاستی است و در انتهای هر گزارش، تاریخ دقیق نظرسنجی بعدی ذکر می‌شود.

در کنار وظایفی که هر یک از اعضای شورا دارند، بیشتر آن‌ها برای اعلام نظر در رابطه با سیاست پولی و حضور در رسانه‌ها همواره در دسترس هستند. هر ماه صورتجلسات شورای سیاست پولی در سایه توسط مؤسسه امور اقتصادی و مؤسسه تحقیقاتی لومبارد استریت^۵ منتشر و روی درگاه IEA قرار داده می‌شود. از زمان تشکیل این شورا، هر زمان که امکان گردهمایی فیزیکی برای اعضا فراهم نبوده، نظرسنجی به صورت الکترونیکی انجام و نتایج آن به صورت

۱. جلسات شورا معمولاً ساعت ۱۱:۳۰ شروع می‌شود و ساعت ۱۳ پایان می‌پذیرد و صورتجلسات شورا رأس ساعت ۱۴ در درگاه مؤسسه سی دی هووی قرار می‌گیرد.

2. Shadow Monetary Policy Committee

۳. اولین جلسه شورای در سایه بلافاصله پس از تشکیل شورای سیاست پولی (MPC) در ژوئیه ۱۹۹۷ برگزار شد.

4. Institute for Economic Affairs

مؤسسه امور اقتصادی یک مؤسسه تحقیقاتی غیرانتفاعی فعال در حوزه مسائل اقتصادی است که در سال ۱۹۵۵ تأسیس شده است. این مؤسسه کاملاً مستقل از هر گونه گروه یا جناح سیاسی است و قرارداد کاری یا بودجه‌ای از دولت دریافت نمی‌کند.

5. Lombard Street Research

عمومی منتشر شده است (این نظرسنجی از اعضای شورا همزمان در روزنامه ساندی تایمز^۱ نیز منتشر می‌شود). برای اطمینان از جمع‌آوری ۹ رأی در هر ماه، در شورا تعدادی از اعضا به صورت ذخیره و جایگزین هستند. بسته به این که چه تعداد اعضا در نظرسنجی شرکت نمایند، تعداد کل آرا در هر ماه متفاوت است. آنچه اهمیت دارد این است که هر ماه حداقل ۹ تحلیل مشخص و مستقل از اعضا در رابطه با تحولات آتی متغیرهای کلیدی اقتصاد ارائه شود و پیشنهاداتی در رابطه با تعدیل ابزار سیاست پولی جمع‌آوری گردد و در اختیار شورای سیاست پولی قرار گیرد.

۳-۴. هیئت سایه بانک مرکزی اروپا^۲ (ECB)^۳

شورای راهبری در سایه (SGC)^۴ در سال ۲۰۰۲ توسط روزنامه اقتصادی آلمانی هندلزبلت با همکاری مجله وال استریت تشکیل شد. این شورا یک هیئت غیررسمی و مستقل از ECB است. اعضای شورا یک‌بار در ماه به منظور ارائه توصیه‌هایی در رابطه با تعدیل ابزار سیاست پولی (کاهش، افزایش یا عدم تغییر نرخ بهره) و بحث و تبادل نظر راجع به عوامل مؤثر بر سیاست‌های پولی تشکیل جلسه می‌دهند. جلسات این شورا تقریباً یک هفته پیش از اعلام تصمیمات سیاست پولی توسط ECB برگزار می‌گردد. جلسات ماهانه معمولاً از طریق کنفرانس تلفنی برگزار می‌شوند و تنها در جلسه ماه نوامبر اعضای شورا به صورت حضوری گردهم می‌آیند. شورا دارای ۱۵ عضو است. اقتصاددانان صاحب‌نظر، اعضای جامعه دانشگاهی، متخصصین پولی و بانکی مؤسسات مالی و نمایندگان متخصص شرکت‌ها و مؤسسات تحقیقاتی در منطقه یورو اعضای این شورا را تشکیل می‌دهند. توصیه‌های سیاستی شورا در انتشارات هندلزبلت که به زبان آلمانی است منتشر می‌شود. هیچ سیستم رأی‌گیری در شورا وجود ندارد و توصیه‌های سیاستی از طریق اجماع اعضا حاصل می‌شود. هر یک از اعضای SGC پیش‌بینی خود را از نرخ تورم و رشد اقتصادی منطقه یورو در سال جاری و آتی ارائه می‌دهند و میانگین این پیش‌بینی‌ها در گزارشات شورا منعکس می‌شود. علاوه بر این، اعضای شورا باید پیش‌بینی

1. Sunday Timesnews Paper
2. ECB Shadow Council
3. European Central Bank
4. The Shadow Governing Council

خود از روند آتی نرخ بهره در افق سه ماهه را نیز ارائه دهند که به اصطلاح به آن راهنمای پیش‌نگر^۱ اطلاق می‌شود. این شورا کارکرد مهمی در اطلاع‌رسانی و برقراری ارتباط مؤثر بانک مرکزی اروپا با فعالین اقتصادی دارد.

SGC، به فراخور شرایط اقتصادی مقالاتی را منتشر می‌کند که در آن اعضای شورا در خصوص موضوعات و چالش‌های پیش روی اقتصاد توصیه‌ها و راهکارهایی را ارائه می‌دهند. در ساختار این شورا تمایزی بین اعضا وجود ندارد و برخلاف سایر شوراهای فرد خاصی ریاست آن را برعهده ندارد. توصیه‌های شورای سایه، جنبه نرماتیو دارد به این معنا که اعضای آن نظرات خود را در رابطه با عملکرد بهینه ECB ارائه می‌دهند.

خلاصه‌ای از اطلاعات مربوط به شوراهای در سایه مورد بررسی، در جدول (۱) آورده شده است.

جدول ۱. خصوصیات منتخبی از شوراهای سیاست پولی در سایه

کشور	انگلستان	اروپا	ایالات متحده آمریکا	کانادا
نام شورا	شورای سیاست پولی در سایه	هیئت سایه ECB	شورای بازار باز در سایه	شورای سیاست پولی
نهاد مؤسس شورا	مؤسسه امور اقتصادی	روزنامه اقتصادی	شورای بازار باز در سایه	مؤسسه تحقیقاتی
سال تأسیس	۱۹۹۷	۲۰۰۲	۱۹۷۳	۲۰۰۲
تعداد اعضا	۱۴	۱۵	۸	۱۲
تواتر تشکیل جلسات در سال	۴۰	۱۲ (ماهانه)	۲ (هر ۶ ماه یک‌بار)	۹
رأی‌گیری یا اجماع	رأی‌گیری	اجماع	اجماع	رأی‌گیری
کنفرانس خبری	—	—	✓	—
نام مؤسسه یا رسانه مسئول انتشار صورتجلسات شورا	مؤسسه امور اقتصادی و مؤسسه تحقیقاتی لومبارد استریت ^{۲۲} ، IEA و روزنامه ساندی تایمز	روزنامه هندلزلت	درگاه شورای بازار باز در سایه	مؤسسه تحقیقاتی سی دی هووی
ارائه پیش‌بینی در رابطه با متغیرهای اقتصادی	—	ماهانه	—	—
ارائه اطلاعات در مورد مسیر آتی نرخ بهره	—	✓ (افق سه ماهه)	—	✓ (افق یک ساله)

مأخذ: درگاه‌های شوراهای مذکور به آدرس <http://www.iea.org.uk>

* علاوه بر برگزاری جلسات شورا در هر فصل از سال، در هر ماه نیز یک نظرسنجی اینترنتی از اعضا صورت می‌گیرد.

**Lombard Street Research

۴. ترکیب اعضای شوراهای سیاست پولی در سایه

در این بخش ساختار شوراهای در سایه از حیث تعداد، تخصص و وابستگی سازمانی اعضا مورد بررسی قرار می‌گیرد. بررسی تجربه شوراهای منتخب نشان می‌دهد تعداد اعضای این شوراها به طور متوسط بیش از ۱۰ نفر است. اعضای شوراها معمولاً دارای مدرک دکترای اقتصاد هستند و در حوزه‌هایی مانند سیاست پولی، بازارهای مالی و بازارهای دارایی از تخصص علمی و اجرایی لازم برخوردارند. بررسی‌ها نشان می‌دهد اکثر اعضای شوراها از اساتید دانشگاه‌ها انتخاب می‌شوند (برای مثال، در شورای در سایه کانادا و ایالات متحده آمریکا به ترتیب ۶ و ۵ نفر از اعضای شورا، اساتید دانشگاه‌های مختلف هستند). اقتصاددانان برجسته فعال در مؤسسات تحقیقاتی مستقل، مؤسسات مالی و بازار سرمایه از سایر اعضای این شوراها هستند.

نگاهی به ویژگی‌های لازم برای عضویت در چنین شوراهایی حکایت از آن دارد که اعضا باید مستقل باشند، به این معنا که نباید در زمان عضویت دارای پست سازمانی در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و نهادهای پولی مسئول اعمال سیاست‌های پولی باشند. این محدودیت برای جلوگیری از ملاحظات سیاسی و جانبداری از حزبی خاص در سیاستگذاری‌های پولی اعمال می‌گردد. البته استفاده از تجارب متخصصین مستقلی که قبلاً در حیطه سیاستگذاری پولی و مالی دارای سوابقی بوده و در حال حاضر در آن مجموعه نیستند می‌تواند تصویر مناسب‌تری از فضای سیاستگذاری‌ها در اختیار اعضای شورا قرار دهد بدون آن که تعلقات سازمانی در نظرات آن‌ها دخالت داشته باشد.

۵. آسیب‌شناسی ساختار شورای پول و اعتبار با تأکید بر ضرورت تشکیل شورای

سیاست پولی در سایه در ایران

یکی از ارکان اصلی بانک مرکزی در ایران شورای پول و اعتبار است که بخش مهمی از بدنه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در خصوص سیاست‌های پولی را تشکیل می‌دهد (بانک مرکزی، ۱۳۹۸). اعضای این شورا عبارتند از:

- وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی
- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (رئیس شورا)
- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون وی

- دو تن از وزرا به انتخاب هیئت وزیران
 - وزیر بازرگانی
 - دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تأیید ریاست جمهوری
 - دادستان کل کشور یا معاون وی
 - رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن
 - رئیس اتاق تعاون
 - نمایندگان کمیسیون‌های امور اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات، مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به عنوان ناظر با انتخاب مجلس
- بررسی و مقایسه ساختار شورای پول و اعتبار در ایران با برخی از شوراهای سیاست پولی در جهان حکایت از آن دارد که این شورا از جهات مختلف خصوصیات یک شورای سیاستگذاری پولی مستقل را دارا نبوده و با مسائلی دست به گریبان است که به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود:

۵-۱. عدم تصریح اهداف سیاست پولی به صورت شفاف و تنفیذ اختیارات کافی از طرف دولت به شورا

به دلیل ورود دولت در تصمیمات سیاست پولی و عدم تنفیذ اختیارات کافی به شورای پول و اعتبار، نقش مستقل این شورا در سیاستگذاری‌های پولی در کشور کمرنگ بوده است. علاوه بر این در اختیار نداشتن ابزارهای سیاست پولی کارا یکی از مهم‌ترین محدودیت‌های مقام پولی برای اتخاذ سیاست‌های پولی در کشور است.

۵-۲. تعداد زیاد اعضای شورای پول و اعتبار

اندازه شورا، کیفیت تصمیم‌گیری در خصوص سیاست‌های پولی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. شورا باید به اندازه کافی بزرگ باشد تا اعضای با تجربیات و دانش مرتبط را شامل گردد، اما به اندازه کافی کوچک باشد تا برای تمام اعضا امکان مشارکت فعال و مؤثر و تبادل نظر فراهم شود. در بیشتر کشورها، شوراهای سیاست پولی بین ۵ تا ۱۰ عضو دارند و تنها ۱۰ درصد از آن‌ها بیش از ۱۰ نفر هستند (مایر، ۲۰۰۷). در حال حاضر شورای پول و اعتبار دارای ۱۳ عضو است که

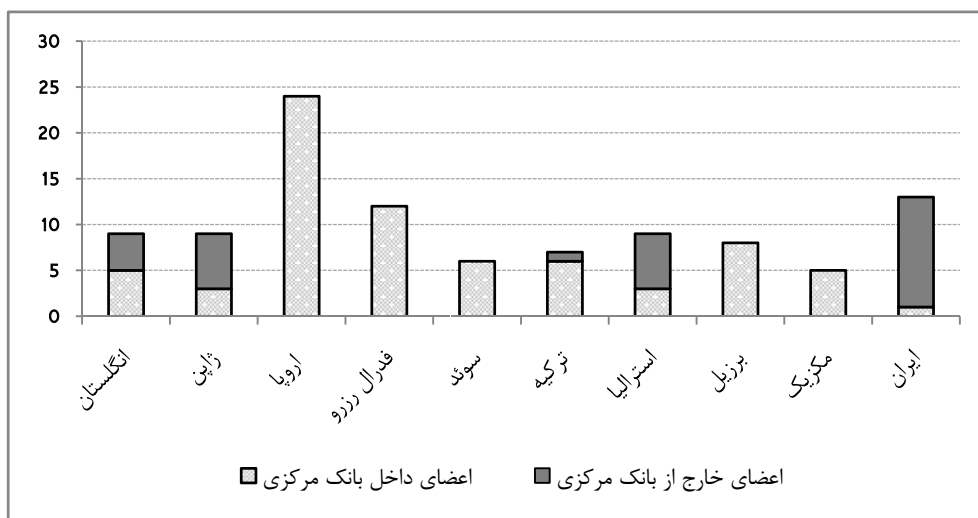
۲ عضو آن که از نمایندگان مجلس هستند به عنوان ناظر بوده و دارای حق رأی نیستند. افزایش تعداد اعضا (بیشتر از ۱۰ نفر) می تواند میزان مشارکت آن ها را کاهش و خطر بروز سواری مجانی را افزایش دهد. همچنین رسیدن به یک اجماع در شوراهایی با تعداد فراوان اعضا دشوار است (سیبرت، ۲۰۰۶).

۳-۵. تورش ترکیب شورای پول و اعتبار به سمت اعضای دولتی

در ترکیب فعلی شورای پول و اعتبار، از ۱۱ حق رأی، ۶ حق رأی مربوط به اعضای است که خارج از بخش خصوصی هستند (۴ رأی مختص وزرای امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی و تعاون، کار و رفاه اجتماعی، یک رأی برای معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و یک رأی برای دادستان کل کشور (یا معاون وی)). همچنین با توجه به این که در حال حاضر رئیس دفتر رئیس جمهور و مدیر عامل صندوق توسعه ملی به عنوان کارشناسان پولی عضو شورا هستند، می توان تعداد آرای اعضای دولتی در شورای پول و اعتبار را ۸ رأی دانست. از ۳ رأی باقیمانده ۲ رأی به اعضای بخش خصوصی (رؤسای اتاق تعاون و بازرگانی، صنایع و معادن) و یک رأی به رئیس کل بانک مرکزی اختصاص دارد. بالا بودن نسبت آرای اعضای دولتی یا غیر خصوصی به اعضای داخل بانک مرکزی (۸ به ۱) ضمن افزایش میزان سلطه سیاست های مالی بر سیاست گذاری های پولی، می تواند باعث افزایش احتمال خطا در اتخاذ تصمیمات مناسب و به هنگام پولی گردد. نبود هم نظری و ناهماهنگی در رویکرد اعضای شورای پول و اعتبار به مباحث سیاست پولی باعث شده است در مواردی بدنه کارشناسی بانک مرکزی نتواند تأیید شورا در مورد اتخاذ سیاست های مناسب را در زمان مؤثر خود کسب کند و در نتیجه اقتصاد از این ناحیه متحمل زیان هایی شده است.

در نمودار (۱) اندازه شوراها به همراه ترکیب اعضا در نمونه ای متشکل از ۱۰ کشور مورد بررسی قرار گرفته است. اندازه شوراها از ۵ نفر در شورای سیاست پولی مکزیک تا ۲۴ نفر در شورای راهبری اروپا متغیر است. آنچه قابل توجه بوده، نسبت اعضای داخل بانک مرکزی (سیاست گزارانی که دارای یک پست مدیریتی تمام وقت در بانک مرکزی هستند) به اعضای بیرونی در شوراها است. همان طور که مشاهده می شود در ۵ شورا (اروپا، فدرال رزرو، سوئد، برزیل و مکزیک) هیچ عضو بیرونی حضور ندارد. این در حالی است که در شورای پول و اعتبار

در ایران تنها یک عضو از داخل بانک مرکزی حضور دارد (رئیس کل بانک مرکزی به عنوان رئیس شورا) و ۱۲ عضو دیگر از اعضای خارج از بانک و دولت هستند.



مأخذ: وندنبوشه (۲۰۰۶) و درگاه اینترنتی بانک‌های مرکزی منتخب.

نمودار ۱. نسبت اعضای داخل بانک مرکزی به اعضای بیرونی در منتخبی از شوراهای سیاست پولی

۵-۴. پایین بودن سطح شفافیت در فرایند تصمیم‌گیری شورا و ضعف در تعامل لازم با فعالان اقتصادی

امروزه بیشتر شوراهای سیاست پولی، عموم مردم را از تصمیمات سیاست پولی آگاه می‌نمایند. اعلام به موقع و صریح تصمیمات سیاست پولی می‌تواند با رفع هرگونه حدسیات راجع به تصمیمات شورا، اختلال را کاهش دهد. کاهش اختلالات به نوبه خود می‌تواند منجر به بهبود در کارایی سیاست پولی گردد. به منظور افزایش شفافیت و تعامل بهتر با فعالان اقتصادی، شوراهای سیاست پولی از ابزارهای اطلاع‌رسانی متنوعی نظیر انتشار خبر مطبوعاتی (شامل مصوبات شورا و توضیح دلایل آن‌ها)، برگزاری کنفرانس خبری پس از برگزاری جلسات شورا و انتشار صورتجلسات شورا استفاده می‌کنند.

این در حالی است که در ایران فقط مصوبات شورای پول و اعتبار بدون ذکر دلایل و منطق تصمیم‌گیری‌ها انتشار می‌یابد و اطلاعات مربوط به چگونگی اتخاذ تصمیمات سیاست پولی و میزان تکرار آن در شورای پول و اعتبار در قالب صورتجلسات شورا منتشر نمی‌شود.

۵-۵. ضعف در سازوکار پاسخگویی شورا

تفویض اختیار به شورای سیاست پولی باید با پاسخگویی همراه باشد تا کنترل مناسب و حاکمیت خوب^۱ را تضمین نماید. وجود مکانیزم‌هایی برای اطمینان از پاسخگویی به مجلس و همچنین عموم مردم، اعتبار و کارایی سیاست پولی را افزایش می‌دهد. البته نکته مهم در رابطه با موضوع پاسخگویی این است که بدون تصریح دقیق و اولویت‌بندی اهداف سیاست پولی، طراحی مکانیزم‌های پاسخگویی و ارزیابی میزان موفقیت مقام پولی بسیار دشوار است. مروری بر تجربه شوراهای نشان می‌دهد که به‌طور کلی ساز و کارهای پاسخگویی شوراهای شامل مواردی نظیر نظارت توسط دولت یا مجلس، گزارش‌های سالانه رئیس شورا به مجلس و ارائه نامه سرگشاده^۲ یا گزارشی در خصوص دلایل عدم تحقق اهداف کمی و توضیح سیاست‌های آتی و زمان‌بندی آن‌ها برای رسیدن به مقادیر هدفگذاری شده است. همچنین، پایه‌های حقوقی پاسخگویی در قوانین بانک‌های مرکزی تصریح گردیده و بیشتر رؤسای شوراهای سیاست پولی حداقل یک‌بار در سال برای ارائه گزارشی از عملکرد سیاست پولی در مجلس حاضر می‌شوند. این در حالی است که در قانون پولی و بانکی کشور، ماده‌ای در رابطه با چگونگی پاسخگویی شورای پول و اعتبار وجود ندارد.

با توجه به توضیحات فوق، با فرض عدم تغییر در ساختار کنونی شورای پول و اعتبار، سیاست پولی از عملکرد مناسبی برخوردار نخواهد بود. در این شرایط تشکیل شورای سیاست پولی در سایه می‌تواند در مواردی همچون فشار برای کاهش ملاحظات بودجه‌ای دولت در اتخاذ تصمیمات سیاست پولی، ارتقای شفافیت و تعامل بهتر با کارگزاران اقتصادی و افزایش سطح پاسخگویی شورا مثرتر باشد. به عبارت دیگر شورای سیاست پولی در سایه نه تنها در بسیاری از زمینه‌ها رقیب و منتقد بانک مرکزی در اتخاذ سیاست‌های مناسب پولی نخواهد بود بلکه بانک مرکزی می‌تواند با توجه به استقلال این نهاد و توانایی آن در تعامل با جامعه دانشگاهی، مطبوعات و عموم مردم، هم اطلاع‌رسانی در خصوص منطق پشت سر عملکرد خود

1. Good Governance
2. Open Letter

را افزایش داده و هم قابلیت خود در مقابله با فشارهای سیاستگذار مالی برای اتخاذ تصمیم‌های پولی تحت سلطه سیاست مالی را افزایش دهد.

علاوه بر این، می‌توان از قابلیت‌های علمی و سوابق اجرایی اعضای شورا و توصیه‌های سیاستی آن‌ها از گزینش هدف اصلی سیاست پولی گرفته تا انتخاب ابزار دستیابی به این هدف و شناسایی ایرادات جاری سیاستگذار پولی در حرکت به سوی اهداف سیاستی و حفظ استقلال مقام پولی در این مسیر استفاده کرد.

۶. ابعاد و الزامات تشکیل شورای سیاست پولی در سایه در ایران

به‌منظور تشکیل شورای سیاست پولی در سایه در کشور لازم است تا به‌طور دقیق ابعاد مختلف آن شامل اهداف، کارکردها، ترکیب اعضا، تواتر برگزاری جلسات، اطلاع‌رسانی و نحوه تعامل با رسانه‌ها مورد بررسی قرار گیرد.

۶-۱. اهداف و کارکردهای شورای سیاست پولی در سایه

به‌نظر می‌رسد بتوان مهم‌ترین اهداف و کارکردهای شورای سیاست پولی در سایه را به این ترتیب طبقه‌بندی نمود:

۶-۱-۱. توصیه و تحلیل علمی اولویت‌بندی اهداف چندگانه سیاست پولی

بر اساس قانون پولی و بانکی^۱، هدف حفظ ارزش پول، موازنه پرداخت‌ها، تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی بدون اولویت‌بندی در دستور کار سیاستگذار پولی قرار دارد. دستیابی به تمام این اهداف به‌طور همزمان با توجه به ناسازگاری آن‌ها ممکن نخواهد بود.

پرهیز از اهداف چندگانه به این دلیل اهمیت دارد که ابهام در رابطه با اهمیت نسبی هر یک از اهداف باعث خواهد شد تا سیاست پولی لنگر شفافیت نداشته باشد و در نتیجه اعتبار و حسن شهرت بانک مرکزی کاهش یابد (میشکین و ساواستانو (۲۰۰۱)).

تعدد اهداف، بدون اولویت‌بندی آن‌ها، موجب کاهش تمرکز بانک مرکزی بر هر یک از اهداف فوق‌الذکر می‌شود. راه‌های مختلفی برای حل مسئله ناسازگاری بالقوه اهداف وجود دارد.

۱. ماده (۱۰) قانون بند "ب"

یکی از این راه‌ها تعیین اولویت اهداف چندگانه به صورت روشن و شفاف است. راهکار دیگر برای حل ناسازگاری بالقوه میان اهداف در نظر گرفتن امکان‌سنجی تکنیکی هر کدام از اهداف است. برای سیاستگذار پولی، شتاب دادن به رشد اقتصادی فراتر از نرخ سازگار با ثبات قیمت‌ها تنها به طور موقت و به قیمت پذیرش تورم امکان‌پذیر است. بنابراین اولویت‌بخشی به هدف ثبات قیمت‌ها با توجه به امکان‌سنجی فنی منطقی به نظر می‌رسد. به این ترتیب اگر ثبات قیمت‌های داخلی از نظر فنی نسبت به برقراری ثبات نرخ ارز عملی‌تر باشد یا با هزینه کمتری نسبت به سایر اهداف (مانند رشد اقتصادی) قابل دستیابی باشد، آنگاه ممکن است هدف ثبات قیمت نسبت به سایر اهداف سیاست پولی برتر باشد. البته باید خاطرنشان کرد قضاوت بر اساس امکان‌سنجی تکنیکی و هزینه نسبی دستیابی به اهداف نسبت به اعلام هدف واحد از درجه صلاحدید بالاتری برخوردار است.

شورای سیاست پولی در سایه می‌تواند مقام پولی را در حل این ناسازگاری‌های بالقوه بین اهداف یاری نماید و با توجه به شرایطی که اقتصاد در آن قرار دارد توصیه‌های علمی در این خصوص داشته باشد که در آن مقطع زمانی خاص اولویت با کدام یک از اهداف ممکن است که بانک مرکزی می‌تواند دنبال نماید. چنین نظری از آنجا که متعلق به یک اتاق فکر علمی است می‌تواند به بانک مرکزی در توجیه مقام مالی و عامه مردم در خصوص اولویت هدف توصیه‌شده، کمک نماید.

۶-۱-۲. ارزیابی و تحلیل اثرات سیاست‌های پولی اتخاذ شده در فصول گذشته

این شورا باید تحلیل‌های لازم برای ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در دستیابی به اهداف سیاست پولی را انجام دهد و از طریق ابزارهای ارتباطی همچون سایت تخصصی و مطبوعات به اطلاع مردم و متخصصین حوزه‌های اقتصادی برساند. به عبارت دیگر، بررسی کند که آیا بانک مرکزی در گذشته در مدت معینی در اعمال سیاست‌های صحیح برای دستیابی به اهداف اصلی خود موفق بوده است؟

انتظار می‌رود چنین شورایی در تبیین و ارزیابی میزان موفقیت بانک مرکزی در دسترسی به اهداف خود، علاوه بر نقش بانک مرکزی در این فرایند، نقش نهادهای دخیل در این مسئله را نیز خاطرنشان کند. به ویژه این که در کشورهای در حال توسعه، اغلب علاوه بر بانک مرکزی،

نهادهایی چون دولت، بخش تجاری و ... نیز بر نوسانات متغیرهایی همچون نرخ تورم یا نرخ ارز به شدت اثرگذار هستند که می‌تواند کاملاً از حوزه نفوذ بانک مرکزی خارج باشد.

۶-۱-۳. ارائه تحلیلی از وضعیت کنونی متغیرهای اقتصادی

تبیین شرایط جاری اقتصاد است، به عبارت دیگر چنین شورایی باید بتواند وضعیت فعلی اقتصاد که می‌تواند تحت تأثیر نفوذ و فعالیت بانک مرکزی باشد را بررسی کرده و مطابق با آن، تحلیل‌های صحیحی در رابطه با وضعیت اقتصادی ارائه دهد. به عنوان مثال، تحلیل‌هایی در رابطه با وضعیت جاری بازارهای دارایی، وضعیت تورم، رشد اقتصادی و ... ارائه داده و در خصوص نقشی که بانک مرکزی می‌تواند در این شرایط در اقتصاد ایفا کند، نظرات کارشناسی ارائه دهد.

۶-۱-۴. ارائه پیش‌بینی متغیرهای کلیدی اقتصاد

پیش‌بینی متغیرهای کلیدی اقتصادی و در رأس آن‌ها نرخ تورم، در مدیریت انتظارات بخش خصوصی و همچنین کارایی سیاست‌های پولی نقش مهمی ایفا می‌کند. ترسیم و پیش‌بینی آینده و علامت‌دهی به مقام پولی در خصوص تحولات آتی متغیرهای هدفگذاری شده و اعمال سیاست‌های سازگار با این پیش‌بینی‌ها، می‌تواند راهگشای بسیار مناسبی برای سیاستگذار پولی در اتخاذ و اعمال تصمیم‌های صحیح باشد. شورای سیاست پولی در سایه با برخورداری از توان علمی لازم می‌تواند در پیمایش و برآورد مستمر متغیرهای انتظاری موفق باشد. همچنین با توجه به اثرگذاری با وقفه سیاست پولی بر متغیرهای اقتصاد کلان، سیاستگذار پولی باید در مجموعه اطلاعات مورد ارزیابی خود برای اتخاذ تصمیمات سیاست پولی، به جای گذشته‌نگر بودن و بررسی مقادیر با وقفه متغیرهای کلیدی، رویکرد جلونگر بودن و توجه به مقادیر انتظاری را مدنظر قرار دهد. در ایران سیاست پولی اغلب گذشته‌نگر بوده است به نحوی که به جای تعدیل ابزار سیاست پولی مبتنی بر پیش‌بینی متغیرهای هدف (تورم و تولید) در افق کوتاه‌مدت یا میان‌مدت، تعدیل پایه پولی یا نرخ سود پس از بروز علائم افزایش نرخ تورم یا نرخ ارز صورت گرفته که شاهی بر این ادعاست که بانک مرکزی از روش سیاستگذاری جلونگر در تدوین سیاست‌های خود استفاده نکرده است.

به منظور تغییر رویکرد گذشته‌نگری در تصمیمات سیاست پولی لازم است تا انحراف پیش‌بینی متغیرهای کلیدی از مقادیر هدفگذاری شده مبنای عکس‌العمل سیاستگذار پولی و

تعدیل ابزار باشد. به عبارت دیگر، تصمیمات شورای پول و اعتبار در خصوص سیاست‌های پولی باید مبتنی بر پیش‌بینی نرخ تورم و رشد اقتصادی و تحلیل بازار پول باشد. در این راستا لازم است تا اطلاعات و پیش‌بینی‌های تولید شده توسط اعضای شورای سیاست پولی در سایه پیش از برگزاری جلسات شورای پول و اعتبار برای تصمیم‌گیری در اختیار اعضا قرار داده شود.

۶-۱-۵. ارائه پیشنهاداتی در خصوص سیاست‌های مناسب در راستای تحقق اهداف

شورای سیاست پولی در سایه علاوه بر پیشنهاد سیاست‌های سازگار با حرکت به سمت اهداف اولویت‌دار بانک مرکزی و ارائه بحث‌های کارشناسی در این زمینه، باید درباره میزان نقش بانک مرکزی در خصوص دستیابی به هدف تعیین‌شده نیز بحث‌هایی را مطرح کند.

به عبارت دیگر، بحث‌های کارشناسی همچون این بحث را مطرح نماید که دستیابی به هدفی نظیر کنترل تورم که از اهداف واضح و شناخته‌شده بانک‌های مرکزی در سراسر جهان است، در صورتی که سیاستگذار مالی بخواهد با دخالت در بازار ارز یا پول، کسری بودجه خود را تأمین کند، تا چه اندازه در حیطه توانایی‌های بانک مرکزی خواهد بود. چنین کاری باعث تعدیل انتظارات اهل فن و نیز عامه مردم در خصوص میزان مسئولیت بانک مرکزی در راستای تحقق کامل اهداف محول‌شده خواهد شد.

۶-۲. ترکیب و تخصص اعضا

در انجام این کارکردها، این شورا نیاز به وجود افراد متخصصی دارد که می‌توان با توجه به فضای حاکم در اقتصاد ایران و حیطه اثرگذاری و اثرپذیری سیاست‌های پولی از متخصصین سیاست‌های پولی و بانکی، یک کارشناس بازار سرمایه، افراد متبحر در زمینه تحلیل دیگر بازارهای دارایی نظیر مسکن و ارز و متخصص سیاست‌های مالی دولت نام برد. همچنین، افراد باتجربه‌ای که قبلاً در سیستم سیاستگذاری پولی فعالیت می‌نمودند نیز در اولویت عضویت در این شورا قرار دارند. البته باید متذکر شد که چنین شورایی تنها در صورتی می‌تواند در افکار عمومی و تحلیل‌های اهل فن اثرگذار باشد که ویژگی استقلال و عدم وابستگی به سیاستگذار خود را حفظ کرده و تحلیل‌های خود را بر مبنای شواهد تجربی و اصول علمی ارائه دهد.

۳-۶. زمان‌بندی پیشنهادی برای برگزاری جلسات

معمولاً در کشورهای مختلف، اعضای شورای سیاست پولی در سایه برای بررسی‌های علمی و تجربی سیاست‌های پولی، جلساتی را به صورت منظم و زمان‌بندی شده برگزار می‌کنند، به طوری که بر مبنای این جلسات منظم کنفرانس‌های مطبوعاتی مرتبط، گزارش‌های علمی و پیشنهادات سیاستی، شکلی نظام‌یافته و قابل اتکا پیدا می‌کنند. اما به نظر می‌رسد که نظم در برگزاری این جلسات و فاصله زمانی منطقی بین آن‌ها وابسته به اطلاعاتی است که اعضای شورا در خصوص متغیرهای مهم اقتصادی و پولی در اختیار دارند.

در ایران برخی از اطلاعات در خصوص بعضی از بازارهای دارایی به صورت روزانه موجود است که از جمله آن‌ها می‌توان به بازار سهام و ارز اشاره کرد، اما بیشتر اطلاعات مربوط به بخش حقیقی توسط بانک مرکزی با وقفه‌ای حدود ۶ ماه منتشر می‌شود (نماگرهای اقتصادی مربوط به ۳ ماهه پایانی سال ۱۳۹۲ در شهریور سال ۱۳۹۳ منتشر شده است). بنابراین، اگر شورا بخواهد بر اساس آمار منتشر شده توسط بانک مرکزی در مسیر دستیابی به اهداف ذکر شده برای آن گام بردارد سه هدف اولیه شامل تبیین اهداف بانک مرکزی و ارزیابی عملکرد گذشته بانک مرکزی و نیز سایر نهادهای مرتبط در دستیابی به این اهداف قابل دستیابی می‌باشند، اما تحلیل شرایط موجود و پیش‌بینی آینده و پیشنهادات سیاست‌های متناسب با آن به دشواری امکان‌پذیر خواهد بود.

البته با توجه به ترکیب پیشنهادی این شورا که متشکل از اساتید فن در حوزه‌های پولی و بانکی هستند، بسیاری از تحلیل‌ها و پیشنهادها می‌تواند به صورت شهودی و بر مبنای تجارب کاری و علمی این صاحب‌نظران صورت پذیرد. بنابراین پیشنهاد می‌شود جلسات منظم و گزارشات مطبوعاتی این شورا در فواصل زمانی سه ماهه برگزار شود و بسته به تحولات روزانه بازارهایی نظیر بورس اوراق بهادار یا ارز یا به هنگام وقوع اتفاقات ناگهانی در اقتصاد همچون افت ناگهانی قیمت نفت یا برای مثال به وجود آمدن محدودیت‌های جدید در زمینه مبادلات بانکی بین‌المللی یا اتفاقاتی از این دست، تحلیل‌ها و توصیه‌های اعضا با تشکیل جلسات فوق‌العاده یا بدون آن در درگاه اینترنتی که به این منظور برای شورا ایجاد شده است، منتشر شود.

با توجه به پیشرفت فناوری در سال‌های اخیر، تشکیل جلسات فوق‌العاده می‌تواند بدون حضور فیزیکی افراد و با بهره‌گیری از فضای مجازی صورت گیرد.

۶-۴. اطلاع‌رسانی و نحوه تعامل با رسانه‌ها

معمولاً بیشتر شوراها سیاست پولی در سایه از درگاهی اینترنتی برای برقراری ارتباط با مخاطبان خود استفاده می‌کنند که در آن، متن کامل صورتجلسات و تصمیم‌گیری‌ها و تحلیل‌های سیاستی اعضا قابل دسترس است. علاوه بر این پس از هر نشست تخصصی معمولاً کنفرانس مطبوعاتی برگزار شده و به پرسش‌های اهل قلم در خصوص سیاست‌های پولی و نیز نظرات شورا در خصوص این سیاست‌ها و پیشنهادات آن برای بهبود اوضاع پاسخ داده می‌شود. همچنین اعضای شورا یا یک سخنگو از بین آن‌ها می‌تواند مقالاتی در زمینه فعالیت‌ها و باورهای شورا در ارتباط با مسائل پولی را در روزنامه‌های کثیرالانتشار یا مجلات نیمه‌تخصصی ارائه نماید تا بتوان از این طریق نه تنها با صاحب‌نظران، بلکه با مردم عادی نیز ارتباط برقرار کرد. به عبارت دیگر، چنین شورایی می‌تواند وجه اطلاع‌رسانی صاحبان امر در حوزه پولی را گسترش دهد و در برخی مواقع، بسیاری از ابهامات مردم را در خصوص پدیده‌هایی مانند نوسانات تورم یا نرخ ارز و عوامل مسبب آن و روش‌های برخورد با آن برطرف نماید.

تأثیر نظرات اعضای شورا در رابطه با بهبود سیاست‌گذاری پولی در کشور را (علاوه بر اعتبار و حسن شهرت علمی و سوابق گذشته آن‌ها)، می‌توان در تعامل مستمرشان با اهل فن، سیاست‌گذاران و نیز عامه مردم در خصوص مشکلات و معضلات مختلف حیطه سیاست‌گذاری پولی، تحلیل عوامل محیطی آن و پیشنهاد راهکارهای مناسب حل این مسائل دانست که این تعامل و اطلاع‌رسانی می‌تواند به روش‌های مختلفی صورت پذیرد.

در مجموع، کانال‌های اطلاع‌رسانی مستمر شورای در سایه می‌تواند شامل موارد ذیل باشد:

- ایجاد درگاهی مستقل برای انعکاس نظرات و توصیه‌های سیاستی اعضا
- انتشار صورتجلسات شورا
- انتشار بیانیه‌ها و مقالات سیاستی به فراخور وضعیت اقتصادی کشور در روزنامه‌های مهم اقتصادی
- برگزاری کنفرانس‌های خبری (با پوشش تلویزیونی) پس از برگزاری هر نشست (با تواتر فصلی)

۷. چالش‌های تشکیل شورا

تشکیل چنین شورایی برای بررسی و اظهارنظر در خصوص سیاست‌های پولی در ایران می‌تواند با چالش‌های فراوانی مواجه باشد که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مهم‌ترین ویژگی تشکیل چنین شورایی، استقلال آن از مقامات پولی و مالی است به‌طوری که در ایالات متحده آمریکا، این شورا توسط پرونر و ملترز، دو اقتصاددان دانشگاهی، تشکیل شد. دلیل این امر را می‌توان در لزوم مصونیت این شورا از اعمال نظر سیاستگذاران در تحلیل‌ها و تلاش‌های آن برای نشان دادن بهترین راه علمی و عملی سیاستگذاری پولی دانست. انجام چنین کاری در اقتصاد ایران بسیار دشوار و چالش‌برانگیز است، چرا که بخش خصوصی از نظر در اختیار داشتن مؤسسات تحقیقاتی مستقل چندان قوی نیست و بیشتر دانشگاه‌های مطرح کشور و مؤسسات تحقیقاتی وابسته به آن‌ها نیز زیرمجموعه وزارت علوم بوده و به‌نوعی تحت تملک دولت هستند و مؤسسه یا پژوهشکده متخصص در زمینه علوم پولی و بانکی مستقل از بانک مرکزی نیز وجود ندارد.

- حتی اگر چنین شورایی به‌وجود بیاید، برگزاری جلسات منظم آن از نظر مکان فیزیکی دچار محدودیت‌هایی است، چرا که چنین جلسه‌ای یا باید در یکی از مؤسسات تحقیقاتی فوق‌الذکر یا یک دانشگاه برگزار شود که در این صورت مصون از دخالت‌های سیاستگذاران پولی یا مالی نخواهد بود و یا باید مکان مستقلی برای استقرار شورا در نظر گرفته شود که نیازمند تأمین مالی است که یافتن منبع تأمین‌کننده‌ای که بخواهد سیاست‌های اقتصادی را به چالش بکشد بسیار دشوار خواهد بود.

- علاوه بر موارد فوق، برای ایجاد چنین شورایی باید فرد یا افراد دانشگاهی یا خبره مستقلی باشند که در خصوص ترکیب اولیه شورا و اعضای حاضر در آن تصمیم‌گیری کرده و از این افراد برای شرکت در جلسات دعوت به‌عمل بیاورند که با توجه به سابقه تجربی اندک تشکیل چنین شوراها و نهادهایی، پیش‌قدم شدن چنین افرادی بدون منابع و انتفاع مالی بسیار مشکل خواهد بود.

۸. جمع‌بندی و ارائه رهنمودهای سیاستی

شورای سیاست پولی در سایه اصطلاحی است که در محافل علمی اقتصاد به شورایی متشکل از کارشناسان و خبرگان علوم بانکی و اقتصادی اطلاق می‌شود که مستقل هستند و به شکل ویژه و مستمر اقدام به ارزیابی و تبیین وظایف و کارکردهای سیاستگذار پولی و اثرگذاری اقدامات آن در اقتصاد کشور می‌نمایند. ایالات متحده آمریکا، اتحادیه اروپا، انگلستان و کانادا از جمله کشورها و مناطقی هستند که چنین شورایی در آن تشکیل شده و با بهره‌گیری از تجارب و تخصص اعضای خود در فواصل زمانی مشخص به ارزیابی سیاست‌های اتخاذ شده از سوی بانک مرکزی متبوع، تحلیل فضای حاکم بر اقتصاد و اثرگذاری سیاست‌های اعمال شده و پیشنهاد تغییر مناسب در ابزارهای سیاستی برای دستیابی به هدف تعیین شده سیاستگذار پولی اقدام می‌نمایند. این تجارب در بخشی جداگانه در این مقاله ارائه شده است.

شورای سیاست پولی در سایه دارای محاسنی است که می‌تواند برخی از کاستی‌ها و نقاط ضعف شورای پول و اعتبار به‌عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی و یکی از مهم‌ترین نهادهای تشکیل‌دهنده ساختار سیاستگذاری پولی در ایران را پوشش دهد. بررسی ساختار شورای پول و اعتبار حکایت از تورش ترکیب شورا به سمت اعضای دولتی دارد و به تبع آن انتظار استقلال سیاستگذار پولی از ملاحظات مالی دولت منطقی به نظر نمی‌رسد. همچنین به دلیل پایین بودن سطح شفافیت در فرایند تصمیم‌گیری شورا و ضعف در تعامل لازم با فعالان اقتصادی، منطق پشت سر تصمیمات اتخاذ شده توسط این شورا به صراحت تبیین نمی‌شود.

به این ترتیب، وجود یک شورای مستقل و متشکل از خبرگان دانشگاهی و اهل فن می‌تواند ضمن تذکر دادن کاستی‌های شورای پول و اعتبار، پیشنهاداتی را در مواقع لازم و بنا به شرایط اقتصادی حاکم بر کشور ارائه دهد تا در جهت بهبود تصمیم‌گیری‌ها و اثرات نهایی آن بر اقتصاد به کار گرفته شوند. به عبارت دیگر، می‌توان در تبیین کارکرد شورای سیاست پولی در سایه چنین بیان کرد که در وهله نخست باید کمک نماید تا اولویت اهداف اقتصادی که گاهی می‌توانند بسیار متناقض باشند، در هر برهه زمانی برای سیاستگذار پولی مشخص شود. به‌عنوان مثال، نمی‌توان انتظار داشت سیاستگذاران پولی هم بتوانند نرخ تورم را کنترل نمایند و هم از طریق تعدیل

نرخ ارز، موجب افزایش قدرت رقابت‌پذیری کشور در بازارهای جهانی شده و از این طریق به رشد اقتصادی کمک نمایند.

پس از تعیین هدف، تبیین شرایط جاری اقتصاد، معضلات دستیابی به هدف تعیین شده، انتخاب ابزار مناسب دستیابی به آن و پیش‌بینی و پیش‌نگری در رابطه با اثراتی که سیاست‌های اعمال شده بر اقتصاد خواهد داشت، در مراحل بعدی قرار دارند.

البته، در انجام وظایف فوق‌الذکر نیاز به وجود تخصص‌های مختلف در شورا است. کارشناسان اقتصاد پولی، متخصصین بازارهای دارایی و نیز افراد باتجربه‌ای که قبلاً در سیستم سیاست‌گذاری پولی فعالیت کرده‌اند در اولویت عضویت در این شورا قرار دارند.

زمان‌بندی تشکیل جلسات نیز با توجه به ویژگی انتشار آمار و اطلاعات اقتصادی در کشور و زمانی که اعضای شورا باید صرف مطالعه و تحقیقات مربوطه نمایند، سه ماه یک‌بار پیشنهاد می‌شود. با تأکید بر این نکته که بروز برخی از مسائل خاص مانند تغییر تحریم‌ها، نوسانات شدید قیمت در بازارهای دارایی و ... می‌تواند بر ضرورت هم‌فکری اعضای شورا افزوده و تعداد جلسات را از ۴ جلسه در سال به تعداد بیشتری برساند که حاصل و خروجی‌های علمی و پیشنهادی آن می‌تواند در درگاه اینترنتی شورا یا روزنامه‌های کثیرالانتشار و مجلات تخصصی حوزه پولی و نیز از طریق برگزاری نشست‌های مطبوعاتی منتشر شود.

عدم استقلال بانک مرکزی در زمینه تشکیل و ادامه حیات هر نهاد مرتبط با ارائه تحلیل‌های اقتصادی، مهم و اثرگذار است. استقلال پایین بانک مرکزی می‌تواند یکی از چالش‌های مطرح شده در زمینه موفقیت در اعمال و اجرای صحیح سیاست‌های پولی باشد که از طرف شورای سیاست پولی در سایه مطرح شود. شورای سیاست پولی در سایه می‌تواند با ارائه انتقادهای سازنده در خصوص اثرات سوء مداخله دولت در تصمیم‌سازی‌های بانک مرکزی و تنویر افکار عمومی در زمینه اثرات مخرب چنین مداخلاتی، به قدرت چانه‌زنی مقامات پولی برای استقلال بیشتر از سیاست‌های مالی دولت بیفزاید (این مطلب به بخش انتهایی مقاله افزوده شده است).

در نهایت باید خاطرنشان کرد که تشکیل چنین شورایی در کنار مزایای بسیاری که برای ارتقای سطح تصمیم‌گیری‌های سیاستی در حوزه پولی و بانکی کشور دارد، با چالش‌های

فراوانی مواجه است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها حفظ استقلال شورا است، به‌نحوی که شورا هیچ‌گونه وابستگی به نهاد پولی یا مالی نداشته باشد که با توجه به وابستگی بسیاری از مؤسسات پژوهشی و دانشگاه‌های کشور به دولت یا بانک مرکزی مقابله با آن بسیار دشوار به‌نظر می‌رسد. البته می‌توان امیدوار بود در صورتی که یکی از مطبوعات و رسانه‌های جمعی کشور متولی آغاز چنین حرکتی باشد، بتوان در گام‌های بعدی از منابع غیردولتی و غیر از بانک مرکزی نسبت به تأمین مالی فعالیت‌های شورا اقدام کرد. همچنین تأمین مکان فیزیکی برگزاری جلسات شورا نیز با توجه به وابستگی بسیاری از دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی به بخش عمومی محل بحث است که برگزاری چنین جلساتی در فضای مجازی می‌تواند به‌عنوان راهکاری موقت در این باب به‌حساب بیاید. در آخر، شاید بتوان مهم‌ترین چالش تشکیل چنین شورایی را در یافتن فرد یا افرادی ذکر کرد که این عزم جدی را داشته باشند که با وجود تمام موانع جدی مطرح برای ایجاد آن، قدم در این راه گذاشته و با جذب متخصصین خبره و مستقل، وظایف و فعالیت‌های فوق‌الذکر را با جدیت دنبال کنند.

منابع

داوودی، پدرام (۱۳۹۳)، "ترتیبات فنی تشکیل کمیته سیاست‌گذاری پولی در سایه"، *فصلنامه تازه‌های اقتصاد*، شماره ۱۴۳، پاییز ۱۳۹۳.

<http://www.cbi.ir/page/1398.aspx>

<https://www.cdhowe.org/>

<http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/shadow-council>

<http://www.iea.org.uk/>

<http://shadowfed.org/>

Maier, P. (2007), "Monetary Policy Committees in Action: Is there Room for Improvement?" Bank of Canada, Working Paper, No. 2007, P. 6.

Maier, P. (2010), "How Central Banks Take Decisions: an Analysis of Monetary Policy Meetings: Challenges in Central Banking", PP. 320-356.

Meltzer, Allan H. (2000), "The Shadow Open Market Committee: Origins and Operations", *Journal of Financial Services Research*, Kluwer Academic Publishers, Vol. 18, No. 2/3, PP. 119-128.

Mishkin, F. S., & M. A. Savastano (2001), Monetary Policy Strategies for Latin America, *Journal of Development Economics*, Vol. 66, No. 2, PP. 415-444.

Neuenkirch, Matthias & Pierre L. Siklos (2013), "What's in a second opinion? Shadowing the ECB and the Bank of England", *European Journal of Political Economy*, PP. 135- 148.

Sibert, A. (2006), "Central Banking By committee", *International Finance*, Vol. 9, No. 2, PP. 145-168.

Vandenbussche, J. (2006), "Elements of Optimal Monetary Policy Committee Design", *International Monetary Fund*.